Force obligatoire, force exécutoire- les apports de l'affaire Lagrand

Il parait nécessaire dans un premier temps de définir ces deux notions de force obligatoire et de force exécutoire au regard du droit international public :

S'agissant de la force obligatoire[1] : il s'agit de l'efficacité d'un accord, d'un acte juridique, à l'égard des sujets qui sont tenus de s'y conformer.
Pour les décisions juridictionnelles : « *L'arrêt est lu en audience publique de la Cour ; il est considéré comme ayant force obligatoire pour les parties du jour de son prononcé* » Règlement de la CIJ, article 94§2.
Cette force obligatoire est limitée aux parties et pour le cas qui a été décidé : « *La décision de la Cour n'est obligatoire que pour les parties en litige et dans le cas qui a été décidé* », Statut de la CIJ, article 59.

S'agissant de la force exécutoire[2] :
En droit interne, c'est la caractéristique d'un acte ou d'une décision juridictionnelle qui est susceptible d'une exécution forcée par l'autorité publique.
En principe, le droit international ne connaît pas de situation analogue, faute d'autorité publique supérieure aux Etats. La force exécutoire ne peut être conférée que par les organes internes des Etats concernés. Ainsi, la force exécutoire peut être accordée par un tribunal interne au moyen de la procédure d'exequatur, procédure qui est communément applicable aux décisions des tribunaux étrangers ou aux sentences arbitrales étrangères. Il a été soutenu en jurisprudence interne que cette règle devait s'appliquer aussi aux décisions des Cours internationales (tribunal civil de Bruxelles, *Socobel c/ Etat belge et Etat hellénique, Banque de Grèce et Banque de Bruxelles*, 30 avril 1951).
Les Etats peuvent cependant en décider autrement par des dispositions conventionnelles de nature diverses.

Rappel des termes de l'affaire Lagrand :

L'affaire Lagrand (Allemagne c/ Etats-Unis) a pour toile de fond la condamnation à mort puis l'exécution de deux ressortissants allemands dans l'Etat d'Arizona et la méconnaissance par les Etats-Unis de l'article 36 de la convention de Vienne sur les relations consulaires du 24 avril 1963 (privant ainsi les intéressés de la possibilité de bénéficier de l'assistance consulaire de l'Allemagne). C'est la première fois que la Cour est appelée à se prononcer sur les effets juridiques des ordonnances en indication de mesures conservatoires rendues en vertu de l'article 41 de son statut.

I. La distinction faite par la cour entre force obligatoire et force exécutoire.

A. L'incompétence de la CIJ sur le caractère exécutoire des mesures conservatoires.

[1] *Dictionnaire de droit international public*, sous la direction de Jean Salmon, Bruylant/ AUF, 2001.
[2] Ibid.

La Cour affirme que ces ordonnances ont force obligatoire. En l'espèce, l'ordonnance du 3 mars 1999 « *ne constituait pas une simple exhortation* », mais « *mettait une obligation juridique à la charge des Etats-Unis* ».
Par cette décision, la Cour de La Haye semble souligner qu'elle n'est pas moins dotée que le tribunal international du droit de la mer pour réagir face à une urgence.
L'absence de voies d'exécution susceptibles d'assurer la conformité aux mesures conservatoires fut souvent invoquée par ceux qui réfutaient le caractère obligatoire des mesures conservatoires. Pour leur part, les défenseurs de l'obligatoriété de ces mesures ont distingué le caractère obligatoire des mesures conservatoires de leur force exécutoire. La Cour a ainsi soulevé la question dans l'affaire Lagrand et a pu préciser que « *l'absence de voies d'exécution et le défaut de caractère obligatoire d'une disposition sont deux questions différentes* », ce qui lui a permis de réaffirmer qu'elle ne peut réagir contre l'inexécution des mesures conservatoires. En effet, elle a clairement déclaré qu'elle ne disposait pas des moyens pour assurer elle-même l'exécution des ordonnances prises en vertu de l'article 41[3].

B. Vers un vrai droit de regard de la Cour sur l'exécution des mesures conservatoires ?

Cependant, la Cour rappelle que l'article 78 du Règlement lui donne le droit de « *demander aux parties des renseignements sur toutes questions relatives à la mise en œuvre des mesures conservatoires indiquées par elle* ». Ce droit reconnu à la Cour ne donne aucune véritable indication sur le caractère exécutoire des mesures conservatoires. Prendre acte ou se tenir informée des suites données aux mesures conservatoires qu'elle a indiqué sont les seuls pouvoirs détenus par la Cour en la matière.

Dans l'affaire Lagrand, la Cour rappelle ainsi la faculté qui lui est accordé par l'article 78 du règlement, peut être afin de se tourner vers un renforcement de cet outil.

Il est en effet généralement admis qu'en droit international le prononcé de l'arrêt est séparé de sa mise en vigueur. De ce fait, il ne revient pas à la Cour d'assurer l'exécution des décisions qu'elle rend. Certains auteurs ont alors proposé que la Cour puisse jouer un rôle dans l'application des mesures conservatoires. Ils ont avancé l'idée que l'exécution des mesures conservatoires n'intervient pas pendant la phase post-juridictionnelle, la Cour est donc toujours saisie. Il a été proposé par exemple qu'elle soit en mesure de tenir compte, dans le jugement final, d'un refus éventuel de se conformer aux mesures indiquées par elle[4]. Cependant, cette solution semble critiquable car la Cour devrait dans une telle hypothèse, statuer en équité, ce qu'elle ne peut faire à moins d'y avoir été invité par les parties. Il a également été proposé que la Cour puisse se préoccuper de la suite qu'il convient de donner aux mesures conservatoires soit en instituant un organe ad'hoc de surveillance[5], soit en demandant systématiquement aux parties la communication de certains renseignements comme l'autorise à le faire l'article 78 du Règlement, soit enfin en se considérant toujours saisie des questions qui constituent l'objet des mesures conservatoires jusqu'à ce qu'elle

[3] § 107 de l'arrêt du 27 juin 2001 : « 107. *Les travaux préparatoires de l'article 41 font ainsi apparaître que la préférence donnée dans le texte français au verbe «indiquer» au lieu d'«ordonner» a été motivée par la considération que la Cour n'avait pas les moyens d'assurer l'exécution de ses décisions. Mais l'absence de voies d'exécution et le défaut de caractère obligatoire d'une disposition sont deux questions différentes.*
Dès lors, le fait que la Cour ne dispose pas de moyens pour assurer elle-même l'exécution des ordonnances prises en vertu de l'article 41 ne constitue pas un argument contre le caractère obligatoire de ces ordonnances. »
[4] M.O HUDSON, *La Cour permanente* , p. 487.
[5] Dans son ordonnance indiquant des mesures conservatoires rendue le 5 juillet 1951 dans l'affaire de *l'Anglo Iranian Oil Company*, la Cour a préconisé la création d'une commission de surveillance chargée de régler les questions financières.

rende son arrêt définitif. Une telle mesure fut prise dans l'ordonnance du 15 décembre 1979 rendue dans l'affaire du Personnel diplomatique des Etats-Unis à Téhéran et fut interprétée comme instituant une sorte de surveillance par la Cour de l'application des mesures conservatoires indiquées[6]. On sait que la Cour n'a pas à connaître des suites des décisions qu'elle rend à moins d'être saisie à cet effet par les parties. Or, si elle reste saisie, la Cour pourrait surveiller l'exécution des mesures conservatoires sans qu'une telle surveillance ne soit soumise à une demande préalable de la part des parties.
Par la même, la CIJ permettrait de faire davantage face au Tribunal du droit de la mer qui suit rigoureusement les mesures conservatoires qu'il prescrit. Il a ainsi prescrit une obligation de coopérer à l'Irlande et au Royaume-Uni, mesure qui n'était pas demandée par l'Irlande, et a enjoint aux parties de présenter dans les quinze jours le rapport initial prévu par le règlement. L'ordonnance en mesures conservatoires autorise encore le président du tribunal à demander tout autre rapport ou tout autre élément d'information qu'il jugerait nécessaire[7].

II. Le rôle limité du Conseil de sécurité en matière d'exécution des mesures conservatoires.

A. Le renforcement des mesures conservatoires par la transmission au Conseil de sécurité.

L'article 41§2 du statut de la CIJ et l'article 77 du Règlement prévoient en outre la transmission au Conseil de sécurité des mesures conservatoires prononcées par la Cour.
L'article 41 du statut démontre l'existence d'un lien étroit entre les mesures indiquées par la cour et l'organe politique des Nations unies. La notification par la Cour au conseil de sécurité des mesures conservatoires qu'elle indique aux parties semble avoir pour objet de mettre le conseil à même d'apprécier, si cela s'avérait nécessaire, la situation créée par l'éventuel refus d'une partie d'exécuter les mesures indiquées[8]. De fait, le conseil tient compte des ordonnances de la Cour dans les résolutions qu'il adopte quand il est appelé à connaître des mêmes événements ayant conduit à saisir la Cour. Nous pouvons ainsi évoquer l'exemple de *l'affaire du personnel diplomatique des Etats-Unis à Téhéran*. En effet, à la suite du rejet par l'Iran de l'ordonnance de la Cour du 15 décembre 1979 indiquant des mesures conservatoires et du fait qu'aucun progrès n'avait été réalisé en vue du règlement de la crise, les Etats-Unis avaient demandé une réunion du conseil de sécurité. Le 31 décembre 1979, la résolution 461 fut adoptée, par laquelle le conseil déplorait « le maintien en détention des otages à l'encontre de sa résolution 47 et de l'ordonnance de la Cour internationale de justice en date du 15 décembre 1979 ». Il en fut de même dans la résolution 819 du 16 avril 1993 par laquelle le conseil de sécurité a pris note de l'ordonnance de la cour du 8 avril 1993 rendue dans *l'affaire relative à l'Application de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide.* Ces références aux ordonnances de la Cour ne constituent certes pas des mesures d'exécution mais viennent renforcer la valeur juridique des mesures conservatoires.

B. La délicate application de l'article 94§2 en matière d'ordonnance.

[6] COUSSIRAT-COUSTERE, Indication de mesures conservatoires dans l'affaire du personnel diplomatique à Téhéran, AFDI, 1979, p. 302.
[7] Tribunal du droit de la mer, affaire de l'usine Mox, ordonnance du 3 décembre 2001
[8] M.O. HUDSON, *La cour permanente* etc.

Dans le système de la Charte, l'article 94§2 précise explicitement que le Conseil de sécurité peut être saisi en cas d'inexécution des arrêts de la Cour[9]. Cependant, l'appel au Conseil de sécurité des Nations Unies, sur la base de l'article 94 de la Charte, n'est peut-être pas possible en matière de mesures conservatoires. En effet, les ordonnances prescrivant des mesures conservatoires sont des décisions de la Cour et chaque partie au litige s'engage à s'y conformer comme le requiert l'article 94 alinéa 1 de la Charte, mais l'alinéa 2 parle des arrêts de la Cour, ce qui pourrait impliquer que les ordonnances de la Cour ne relèvent pas de cette disposition. Dans l'arrêt Lagrand, la Cour n'a pas cherché à donner une interprétation définitive du §1 de l'article 94. Sans en ignorer les dispositions, elle s'est néanmoins appuyée sur le seul article 41 pour conclure à l'effet obligatoire des mesures conservatoires. Pourtant, ayant reconnu aux mesures conservatoires un caractère obligatoire, elle aurait pu qualifier celles-ci de décisions au sens de l'article 94 et mettre ainsi, clairement, à la charge des Etats l'obligation de s'y conformer. Elle n'a pas jugé utile de la faire. La Cour a ainsi considéré que l'obligation d'exécuter les mesures conservatoires repose moins sur les dispositions de l'article 94 qui énonce l'obligation générale d'exécuter les décisions de la CIJ, que sur leur force obligatoire telle qu'elle découle de l'interprétation de l'article 41 du statut. Elle a jugé que l'ordonnance du 3 mars 1999 a été adopté en vertu de l'article 41 et que, par suite, elle ne constituait pas une simple exhortation mais mettait une obligation juridique à la charge des Etats-Unis.

C. L'absence de définition des mesures conservatoires par le Conseil de sécurité.

Il convient à présent de s'interroger sur le fait de savoir si le Conseil de sécurité, une fois notifié de l'indication des mesures conservatoires, peut, à la demande d'une des parties, prendre des mesures destinées à en assurer l'exécution. Le problème réside dans le fait que le rôle du Conseil est mal défini sur ce point, dans la mesure où, à chaque fois que la question du caractère obligatoire et exécutoire des mesures conservatoires s'est posée devant l'organe politique, aucune précision n'a pu être dégagée. Ainsi, dans l'affaire de *l'Anglo-Iranian Oil Company*, le Royaume-Uni a saisi le Conseil de sécurité sur la base des articles 35 et 36 de la Charte pour l'application de l'ordonnance de 1951, mais le Conseil s'est contenté d'attendre l'arrêt de la Cour qui s'est déclarée incompétente le 22 juillet 1952, les mesures conservatoires devenant ainsi caduques[10]. Le Conseil n'a alors plus été appelé à se prononcer sur leur exécution. Dans l'affaire du personnel diplomatique des Etats-Unis à Téhéran, aucune résolution n'a pu être adoptée en raison du veto soviétique.

La procédure instaurée par l'article 94 alinéa 2 peut alors rencontrer une certaine limite avec la faculté pour les membres permanents du conseil de sécurité, d'apposer leur droit de veto.

Il semble difficile donc d'envisager l'exécution forcée d'un arrêt de la CIJ rendu contre l'un des membres permanents du conseil de sécurité ou contre un allié de l'un eux.

En définitif, le rôle du conseil de sécurité en matière d'exécution des mesures conservatoires n'a pu être défini.

Conclusion.

[9] l'article 94 alinéa 2 dispose que « *si une partie à un litige ne satisfait pas aux dispositions qui lui incombent en vertu d'un arrêt rendu par la Cour, l'autre partie peut recourir au Conseil de sécurité et celui-ci, s'il le juge nécessaire, peut faire des recommandations ou décider de mesures à prendre pour faire exécuter l'arrêt* ».

[10] J.M SOREL et F. POIRAT, *Les procédures incidentes devant la Cour internationale de justice*,

A moins de considérer que le terme « arrêt » figurant à l'alinéa 2 de l'article 94 pourrait comprendre une ordonnance indiquant des mesures conservatoires, aucune disposition de la charte ou du statut ne permet d'affirmer avec certitude que le Conseil de sécurité, ou la Cour, peut prendre des mesures destinées à assurer efficacement l'exécution de telles ordonnances. Le fait que l'exécution d'une ordonnance ne puisse être imposée en raison de l'inexistence, en droit international, d'un mécanisme d'exécution forcée ne peut pas affecter son caractère obligatoire. « *Les recherches modernes, tant jurisprudentielles que sociologiques, ont prouvé que la validité inhérente d'une loi est indépendante de l'existence d'une sanction visant à en assurer l'exécution* »[11]. Il est nécessaire de faire une distinction entre l'obligation de se conformer à une ordonnance et le caractère exécutoire de celle-ci. Ce que la Cour fait dans son arrêt du 27 juin 2001 en déclarant que « l'absence de voies d'exécutions et le défaut de caractère obligatoire d'une disposition sont deux questions distinctes »[12].
Il faut souhaiter que l'affirmation nette du caractère obligatoire conduira les Etats à mieux respecter les ordonnances de la Cour et que la Cour utilisera davantage l'article 78 du règlement. Reste malgré tout à apprécier la réaction des Etats face à une surveillance accrue de la Cour.

BIBLIOGRAPHIE :

- C. APOSTOLIDIS, « Les arrêts de la Cour internationale de justice », Editions Universitaires de Dijon, 2005.

[11] Opinion du juge Weeramantry jointe à l'ordonnance du 8 avril 1993 rendue en *l'affaire de L'application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide*, *CIJ* Rec, 1993, p. 375.
[12] § 107 de l'arrêt.

- A. AZAR, « L'exécution des décisions de la Cour internationale de justice, Bruylant, Bruxelles, 2003.
- Marc PERRIN DE BRICHAMBART, Jean François DOBELLE et Marie-Reine D'HAUSSY, Leçon de droit international public, collection Amphi, Presses de Sciences politiques et Dalloz, 2002.
- Carlos SANTULLI, Droit du contentieux international, Montchrestien, Paris, 2005.
- Statut de la Cour internationale de justice : www.icj-cij.org
- Règlement de la Cour internationale de justice : www.icj-cij.org
- Arrêt Lagrand du 27 juin 2001.